Aan de leden

Datum
19 december 2024
Ons kenmerk
U202400498
Lbr.24/051
Telefoon
070 3738393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
Model Participatieverordening 2024

Geachte leden van college en gemeenteraad,

In verband met de *Wet versterking participatie op decentraal niveau* moeten gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. Gemeenten hebben hiervoor de tijd tot 1 januari 2027. Om gemeenten hierin te ondersteunen biedt de VNG hierbij een Model Participatieverordening inclusief toelichting en een implementatiehandleiding aan.

In deze ledenbrief informeren we u over de inhoud van de Wet versterking participatie op decentraal niveau (hierna: de wet) en wat dit van gemeenten vraagt. Daarnaast gaan we in op de totstandkoming van Model Participatieverordening, de twee varianten waaruit de verordening bestaat en de verhouding met de Omgevingswet.

Inhoud Wet versterking participatie op decentraal niveau
De wet wijzigt artikel 150 van de Gemeentewet. Het doel is om de participatie van inwoners en maatschappelijke partijen te bevorderen. De wetgever vindt het belangrijk dat inwoners invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die hen aangaan. Met hun ideeën en kennis kunnen zij ervoor zorgen dat besluiten van de gemeente beter aansluiten bij hun behoeften. Participatie is onderdeel van een sterke en levendige democratie. Tegen die achtergrond breidt de wet participatie verder uit.

Op dit moment zijn gemeenten verplicht, op grond van artikel 150 van de Gemeentewet, om een inspraakverordening te hebben. In deze verordening is geregeld wanneer en op welke wijze inwoners betrokken worden bij de voorbereiding van beleid. De wet wijzigt de Gemeentewet met ingang van 1 januari 2025. Gemeenten moeten hun inspraakverordening vanaf dat moment binnen twee jaar vervangen door een participatieverordening en inwoners niet alleen betrekken bij de totstandkoming van beleid, maar ook bij de uitvoering en de evaluatie van beleid. Daarnaast moeten gemeenten in de participatieverordening bepalen onder welke voorwaarden het

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

uitdaagrecht wordt toegepast. Het uitdaagrecht houdt in dat inwoners en maatschappelijke partijen de gemeente vragen om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen.

Wat vraagt dit van gemeenten?
Gemeenten zijn vrij om te kiezen hoe zij de betrokkenheid van inwoners en het uitdaagrecht willen uitwerken in hun verordening. Met bijgaande Model Participatieverordening biedt de VNG gemeenten daar handvatten voor. Gemeenten die nog niet over een participatieverordening beschikken kunnen dit model gebruiken om een eigen participatieverordening vast te stellen. Gemeenten die al wel over een participatieverordening beschikken hoeven die, als de verordening aan de wet voldoet, niet aan te passen. Zij kunnen de Model Participatieverordening eventueel wel gebruiken om hun eigen verordening aan te vullen.

De VNG merkt op dat de invoering van een nieuwe participatieverordening wel iets van gemeenten vraagt. De verordening moet passen bij de cultuur en werkwijze van de gemeente en de behoeften van de inwoners. Om te komen tot een participatieverordening zal dus in de eerste plaats een gesprek gevoerd moeten worden over wat de wensen en behoeften zijn, maar ook over welke veranderingen dit met zich meebrengt. Bijvoorbeeld voor de ambtelijke capaciteit, maar ook voor de houding en het gedrag. Dit gesprek zal zowel binnen de gemeentelijke organisatie (college, raad en ambtenaren) als met de inwoners en maatschappelijke partijen moeten plaatsvinden. De Quick Scan Lokale Democratie van de VNG kan hier behulpzaam bij zijn.

Als dat gesprek is gevoerd, zal een plan moeten worden gemaakt om de veranderingen door te voeren, het daarvoor benodigde beleid vast te stellen en de invoering van de verordening voor te bereiden. De participatieverordening vraagt een permanent andere inzet van de gemeente. Uitgangspunt is dat inwoners veel meer betrokken worden bij alle fasen van het beleidsproces. Gemeenten die al aan de slag zijn gegaan met de participatieverordening geven aan dat dit een belangrijke cultuurverandering binnen de organisatie is. Pas als duidelijk is hoe die cultuurverandering tot stand kan komen en hiervoor beleid is vastgesteld, kan een gemeente de verordening vaststellen.

Totstandkoming Model Participatieverordening
Bij de totstandkoming van deze Model Participatieverordening zijn diverse partijen betrokken geweest. Zo is met een aantal gemeenten gesproken die al ervaring hebben met een participatieverordening. Raadsleden zijn betrokken om een goede invulling te kunnen geven aan de rol van de raad in participatieprocessen. Deskundigen vanuit de wetenschap of vanuit adviesbureaus hebben meegedacht en de rol en positie van bewoners en maatschappelijke partijen is afgestemd en ingevuld met een vertegenwoordiging van de Vereniging LSA bewoners.

Twee varianten in de Model Participatieverordening
De Model Participatieverordening bestaat uit twee varianten. Variant één biedt een basis. Hier wordt uitgewerkt hoe en wanneer inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Ook het uitdaagrecht (onderdeel van de uitvoering van beleid) is hierin uitgewerkt. Er zijn diverse keuzes opgenomen om zaken meer of minder gedetailleerd uit te werken.

De tweede variant biedt mogelijkheden om ook doelen en uitgangspunten in de verordening op te nemen. Verder gaat het in deze variant niet alleen om het uitdaagrecht, maar om overheidsparticipatie in bredere zin. En wordt in deze variant invulling gegeven aan de

mogelijkheden die inwoners en maatschappelijke partijen krijgen om ondersteuning te vragen aan de gemeente bij hun plannen voor de samenleving. Tot slot biedt ook deze variant diverse keuzemogelijkheden. Zo kan een gemeente een experimenteerbepaling opnemen om met enige regelmaat een nieuwe participatievorm toe te passen.

Een gemeente kan ervoor kiezen om nu een keuze te maken voor variant 1 en om participatie op enkele beleidsterreinen in te zetten en dit geleidelijk uit te breiden op andere terreinen en andere mogelijkheden (ontwikkelen richting variant 2).

Verhouding met de Omgevingswet
Het is aan gemeenten zelf om te bepalen of de participatieverordening ook betrekking heeft op de instrumenten uit de Omgevingswet zoals de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Als een gemeente besluit de participatieverordening daarop van toepassing te verklaren, dan is het wel van belang rekening te houden met de motiveringsplicht uit het Omgevingsbesluit. Op grond daarvan moet een gemeente, bij het vaststellen of wijzigen van bijvoorbeeld een omgevingsvisie of omgevingsplan, kenbaar maken hoe ze aan de participatieverordening uitvoering heeft gegeven.

Verder verdient opmerking dat een gemeente de participatieverordening niet op alle instrumenten uit de Omgevingswet van toepassing kan verklaren. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet een aanvrager wel kenbaar maken of participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, wat de resultaten daarvan waren, maar participatie is op grond van de Omgevingswet niet verplicht voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten: de aanvrager dient enkel aan te geven of hij heeft geparticipeerd. Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten geldt wel dat de gemeenteraad participatie kan verplichten maar de participatie zelf is vormvrij. Het is dus aan de aanvrager om hier invulling aan te geven.

Bijlagen
Deze ledenbrief bevat twee bijlagen:
Bijlage 1 – Model Participatieverordening 2024 met algemene en artikelsgewijze toelichting.
Bijlage 2 – Implementatiehandleiding bij de Model Participatieverordening 2024. Dit is een nadere toelichting van de te maken keuzes en instructies voor de toepassing van de verordening.

Meer informatie
Op de VNG website Lokale Democratie (lokale-democratie.nl) is informatie te vinden over participatie en uitdaagrecht. Naast informatie over gemeenten die al een participatieverordening hebben vastgesteld (aan de hand van een kaart van Nederland) is daar ook informatie over de in deze brief genoemde Quick Scan Lokale Democratie te vinden.

Vragen?
Neem contact op via info@vng.nl. De informatie uit deze ledenbrief wordt ook geplaatst op de website van de VNG. De modelverordening zal opgenomen worden in de Kennisbank Decentrale Regelgeving van Sdu.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Model Participatieverordening 2024 (nieuw model, december 2024)

Leeswijzer modelbepalingen – [...] of [**iets**] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld de definitie van college in artikel 1 van zowel variant 1 als variant 2; – [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 2, tweede lid in variant 1 en artikel 3, tweede lid in variant 2; – [**(iets)**] = een duiding ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 2, derde lid in variant 1 en artikel 3, derde lid in variant 2; – [iets **OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 13, tweede lid in variant 1 en artikel 17, tweede lid in variant 2; – combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 6, derde lid in variant 1 en artikel 11, derde lid in variant 2, voor een bepaling met een facultatief deel en een deel met een uitleg van wat ingevuld kan worden. Nadere uitleg is opgenomen in de implementatiehandleiding.

De gemeenteraad van de gemeente [**naam gemeente**];
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van [**datum en nummer**];
gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet, de artikelen 3.1, 2.4 en 3.4 van de Omgevingswet en de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit;
gezien het advies van de [**naam commissie**];
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Participatieverordening [naam gemeente, jaartal]

Variant 1 – Inwonersparticipatie en uitdaagrecht

Hoofdstuk 1 – Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

Deze verordening verstaat onder:

– beleid: gedragslijn, project, programma of plan van de gemeente om een bepaald doel te realiseren;

– bestuursorgaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is, afhankelijk van de inhoud van het beleid of de taak is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;

– college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente [**naam gemeente**];

– inspraak: de mogelijkheid die een bestuursorgaan inwoners en belanghebbenden biedt om hun mening te geven als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;

– inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;

– inwonersparticipatie: op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners [*ondernemers*] [*en maatschappelijke partijen*] bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid;

– maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités [*, sociale ondernemingen* OF *ondernemingen zonder winstoogmerk* OF *ondernemingen die geen winst uitkeren*] en andere organisaties [*die een collectief vormen en*] die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente;

[*– ondernemers: bedrijven en instellingen die statutair binnen de gemeente zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente hun activiteiten verrichten;*]

– uitdaagrecht: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als bedoeld in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet.

Artikel 2. Reikwijdte

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen beleid of inwonersparticipatie plaatsvindt en ten aanzien van zijn eigen taken of om toepassing van het uitdaagrecht kan worden verzocht.

[*2. Het bestuursorgaan past bij participatie bij het vaststellen of wijzigen van de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 van de Omgevingswet, het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet of een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet, zoveel mogelijk deze verordening toe. Daarbij neemt het bestuursorgaan de motiveringsplicht als bedoeld in de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.*]

[3.] Er vindt geen inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht plaats als:

[(**a. het om een lopend uitvoerings- of evaluatietraject of een ondergeschikte herziening van die trajecten of het beleid gaat;**

b. inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten is;

c. de uitkomst van de inwonersparticipatie of de toepassing van het uitdaagrecht vanwege de spoedeisendheid niet kan worden afgewacht;

d. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder moet wegen;

e. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;

f. het om interne [*organisatorische*] aangelegenheden van de gemeente gaat;

g. het om de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet gaat; of

h.…)].

Hoofdstuk 2 - Inwonersparticipatie

<u>Artikel 3. Plan voor inwonersparticipatie</u>

[*1.*] Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid [*, aan de hand van het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid* ***(naam beleidsplan noemen),***] een plan met het proces en de planning van de inwonersparticipatie op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

[*2. Het plan bevat in elk geval:*

a. een omschrijving van het beleid dat voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd wordt;

b. informatie over het doel, het proces en de planning van de inwonersparticipatie; en

c. informatie over de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming over het beleid.]

[*3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het plan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.*]

<u>Artikel 4. Inspraak</u>

Als een bestuursorgaan in het kader van de inwonersparticipatie voor inspraak kiest of als inspraak wettelijk verplicht is, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij het bestuursorgaan een ander proces vaststelt.

<u>Artikel 5. Eindverslag inwonersparticipatie</u>

[*1.*] Nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag van de inwonersparticipatie op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

[*2. Het eindverslag bevat in elk geval:*

a. een beschrijving van het proces dat is gevolgd;

b. de uitkomsten van het proces en de argumenten die naar voren zijn gebracht;

c. een onderbouwde reactie op die uitkomsten en argumenten waarbij is aangegeven hoe het beleid naar aanleiding daarvan is aangepast; en

d. een evaluatie van het proces dat is gevolgd.]

[*3. Als het college op grond van artikel 3, derde lid het plan voor de inwonersparticipatie heeft opgesteld, stelt het college ook het eindverslag op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.*]

Hoofdstuk 3 - Uitdaagrecht

<u>Artikel 6. Verzoek toepassing uitdaagrecht</u>

1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht indienen.

2. Het verzoek bevat een omschrijving van de taak die de indiener voor ogen heeft, de reden dat de indiener het verzoek indient en het resultaat dat de indiener beoogt.

[***(3. De indiener van het verzoek geeft daarnaast in elk geval aan:***

a. wat de betrokkenheid, kennis en ervaring van de indiener met de taak is;

b. welke kosten of middelen er volgens de indiener aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;

c. hoe de indiener de kwaliteit en de uitvoering van de taak wil waarborgen; en

d. ...).]

[*4. De indiener maakt voor het verzoek gebruik van het door het college vastgestelde formulier.*]
[*5.*] Het college kan naar aanleiding van het verzoek aanvullende informatie opvragen.

[*Artikel 7. Ondersteuning indiener verzoek toepassing uitdaagrecht*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wil indienen of een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht heeft ingediend.
2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Artikel [*8.*] Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht
1. Het college zendt een ingediend verzoek door aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op het verzoek te reageren en informeert de indiener hierover.
[*2. Als de gemeenteraad op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht moet reageren, bereidt het college de reactie op het verzoek voor.*]
[3.] Onverminderd artikel 2, derde lid, wijst het bestuursorgaan een verzoek af als:
[***(a. het verzoek ziet op een taak waarvan de aard zich tegen toepassing van het uitdaagrecht verzet;***
b. het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid;
c. het verzoek niet voldoet aan de in artikel 6, derde lid gestelde eisen; of
d. ...)].
[*4. Het bestuursorgaan kan een verzoek afwijzen als:*
a. het bestuursorgaan van oordeel is dat de taak met de toepassing van het uitdaagrecht niet beter wordt uitgevoerd of de kosten hoger zijn;
b. als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde als bedoeld in paragraaf 2.1.1.1 van de Aanbestedingswet 2012 uitkomt; of
c. ...]
[5.] Het bestuursorgaan reageert binnen [**(bijvoorbeeld vier)**] weken op het verzoek. Het bestuursorgaan kan deze termijn met [**(bijvoorbeeld vier)**] weken verdagen.
[6.] Het bestuursorgaan onderbouwt de reactie op het verzoek en maakt de reactie en de onderbouwing [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

Artikel [*9.*] Uitvoering taak

Als het bestuursorgaan het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht toewijst, maakt het met de indiener afspraken over:
[(a. het proces, het resultaat en de looptijd van de uitvoering van de taak;
b. het budget en de financieringswijze van de uitvoering van de taak;
c. het contact met [*en de ondersteuning door*] het bestuursorgaan gedurende de uitvoering van de taak;
d. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de uitvoering van de taak; en
e. de evaluatie van de uitvoering van de taak.)]

Hoofdstuk 4 - Slotbepalingen

[*Artikel* [*10.*] *Participatieparagraaf*
[*1.*] *Het college neemt elk jaar een paragraaf in de begroting op waarin de speerpunten voor participatie in het komend jaar benoemd worden* [*en legt deze paragraaf ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].]
[*2. Het college neemt elk jaar een paragraaf in het jaarverslag op waarin het college verslag doet van de uitvoering van deze verordening* [*en legt deze ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].]

[*Artikel* [*11.*] *Nadere regels college*
Het college kan over inwonersparticipatie **OF** *het uitdaagrecht nadere regels vaststellen.*]

[*Artikel* [*12.*] *Hardheidsclausule*
Het bestuursorgaan kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan onderbouwt waarom het afwijkt.]

Artikel [*13.*] Intrekking oude verordening en overgangsrecht
1. De [**citeertitel oude verordening**] wordt ingetrokken.
2. De [**citeertitel oude verordening**] blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een [**participatieprocedure OF inspraakprocedure**] op grond van die verordening was gestart.

Artikel [*14.*] Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening [**naam gemeente, jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,

De griffier,

Variant 2 – Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Hoofdstuk 1 – Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

Deze verordening verstaat onder:

- beleid: gedragslijn, project, programma of plan van de gemeente om een bepaald doel te realiseren;
- bestuursorgaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is, afhankelijk van de inhoud van het beleid of de taak is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;
- college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente [**naam gemeente**];
- inspraak: de mogelijkheid die een bestuursorgaan inwoners en belanghebbenden biedt om hun mening over beleid te geven als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;
- inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;
- inwonersparticipatie: op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners [*ondernemers*] [*en maatschappelijke partijen*] bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid;
- maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités [*, sociale ondernemingen* **OF** *ondernemingen zonder winstoogmerk* **OF** *ondernemingen die geen winst uitkeren*] en andere organisaties [*die een collectief vormen en*] die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente;

[*- ondernemers: bedrijven en instellingen die statutair binnen de gemeente zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente hun activiteiten verrichten;*]

- overheidsparticipatie: op initiatief van inwoners en maatschappelijke partijen betrekken van de gemeente bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, daaronder ook het uitdaagrecht begrepen;
- participatie: de samenwerking tussen een bestuursorgaan en inwoners of maatschappelijke partijen, in welke vorm dan ook, daaronder ook inwonersparticipatie en overheidsparticipatie begrepen;
- uitdaagrecht: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als bedoeld in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet.

Hoofdstuk 2 - Kaders en uitgangspunten

[*Artikel 2. Doelstelling*
Het doel van deze verordening is:
(a. duidelijkheid te geven over het proces van participatie en de voorwaarden waaronder toepassing van het uitdaagrecht mogelijk is;
b. de samenwerking tussen een bestuursorgaan enerzijds en inwoners en maatschappelijke partijen anderzijds te versterken;
c. de kwaliteit van lokale democratische processen te vergroten;
d. de samenleving binnen de gemeente te versterken; en
e....)].

Artikel [*3.*] Reikwijdte

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen beleid, taken en bevoegdheden of participatie wordt toegepast.

[*2. Het bestuursorgaan past bij participatie bij het vaststellen of wijzigen van de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 van de Omgevingswet, het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet of een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet, zoveel mogelijk deze verordening toe. Daarbij neemt het bestuursorgaan de motiveringsplicht als bedoeld in de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.*]

[3.] Er vindt geen participatie plaats als:

[(a. het om een lopend uitvoerings- of evaluatietraject of een ondergeschikte herziening van die trajecten of het beleid gaat;
b. participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten is;
c. de uitkomst van participatie vanwege de spoedeisendheid niet kan worden afgewacht;
d. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder moet wegen;
e. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
f. het om interne [*organisatorische*] aangelegenheden van de gemeente gaat;
g. het om de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet gaat; of
h. ...)].

[*Artikel* [*4.*] *Zorgplicht bestuursorgaan*

Het bestuursorgaan zorgt ervoor dat:

[*(a. inwoners en maatschappelijke partijen tijdig worden betrokken en als alle opties nog open staan;*

b. inzichtelijk is hoe het proces van participatie eruitziet en welke vormen van participatie tijdens het proces mogelijk zijn;

c. de voor het proces van participatie benodigde stukken openbaar zijn;

d. tijdens het proces van participatie inzichtelijk is wat de stand van zaken is;

e. het proces van participatie zorgvuldig verloopt;

f. duidelijk is waar inwoners en maatschappelijke partijen terecht kunnen met vragen of klachten over het proces van participatie;

g. na afloop kenbaar is hoe het proces van participatie is verlopen, wat de uitkomsten waren en hoe deze uitkomsten een plaats hebben gekregen in de besluitvorming; en

h. …)]*.*

[*Artikel* [*5.*] *Participatieparagraaf en participatiejaarverslag*

[*1.*] *Het college neemt elk jaar een paragraaf in de begroting op waarin de speerpunten voor participatie in het komend jaar benoemd worden* [*en legt deze paragraaf ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].]

[*2. Het college neemt elk jaar een paragraaf in het jaarverslag op waarin het college verslag doet van de uitvoering van deze verordening* [*en legt deze paragraaf ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*]*.*

[*3. In de paragraaf in het jaarverslag gaat het college in op:*

(a. de wijze waarop participatieprocessen zijn georganiseerd;

b. de rolinvulling door de gemeenteraad en het college;

c. de gebruikte instrumenten, resultaten en kosten van de participatieprocessen;

d. de belangrijkste ervaringen en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien;

e. …).]

[*Artikel* [*6.*] *Experimenteerprogramma*

1. Het college stelt tweejaarlijks een experimenteerprogramma vast om de ontwikkeling van participatie te bevorderen [*en legt dit programma ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*]*.*

2. Het programma omvat:

(a. een keuze van de te beproeven nieuwe vormen van participatie;
b. een keuze van de te bereiken nieuwe doelgroepen;
c. een overzicht van de benodigde middelen en capaciteit;
d. een overzicht van de toetsingscriteria voor de evaluatie na het experiment; en
e. ...).]

Hoofdstuk 3 - [**Participatie OF Inwonersparticipatie**]

Artikel [*7.*] Plan voor [**participatie OF inwonersparticipatie**]

[*1.*] Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid [*, aan de hand van het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid* ***(naam beleidsplan noemen)***,] een plan met het proces en de planning van de [**participatie OF inwonersparticipatie**] op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

[*2. Het plan bevat in elk geval:*

a. een omschrijving van het beleid dat voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd wordt;

b. het oogmerk van het proces waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit:

1 ° kwaliteit of effectiviteit van het beleid verbeteren;

2 ° draagvlak voor het beleid vergroten;

3 ° zorgen voor betere besluiten, vaardigheden of financiële voordelen;

4 ° democratische rechten en actief burgerschap bevorderen;

5 ° zeggenschap en medeverantwoordelijkheid creëren;

6 ° democratisch ideaal, legitimiteit of overbrugging van de politieke kloof nastreven;

7 ° [.....]; of

8 ° een combinatie van deze oogmerken.

c. de vorm van participatie, waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit:

1 ° informeren: inwoners en maatschappelijke partijen krijgen informatie;

2 ° inspraak: inwoners en maatschappelijke partijen kunnen hun mening geven;

3 ° adviseren: het bestuursorgaan gaat in gesprek met inwoners en maatschappelijke partijen en betrekt hun adviezen bij het nemen van het besluit;

4 ° coproduceren: het bestuursorgaan maakt samen met inwoners en maatschappelijke partijen een plan en besluit daarover;

5 ° meebeslissen: het bestuursorgaan maakt samen met inwoners en maatschappelijke partijen een plan en zij besluiten daar samen over;

6° beslissen: het bestuursorgaan maakt samen met inwoners en maatschappelijke partijen een plan en de inwoners en maatschappelijke partijen besluiten daarover;
7° [.....]; of
8° een combinatie van deze vormen; en
d. informatie over de procedure en de planning van het proces waarbij in elk geval aandacht is voor de te betrekken doelgroepen en hoe die benaderd worden, de informatievoorziening aan die doelgroepen gedurende en na afloop van het proces en de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming over het beleid.]
[*3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het plan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.*]

Artikel [*8.*] Inspraak
Als een bestuursorgaan in het kader van de [**participatie OF inwonersparticipatie**] voor inspraak kiest of inspraak wettelijk verplicht is, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij het bestuursorgaan een ander proces vaststelt.

[*Artikel* [*9.*] *Ondersteuning participatie*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die aan participatie wil deelnemen of een verzoek om participatie wil indienen of heeft ingediend.
2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Hoofdstuk 4 – Inwonersparticipatie

OF

Hoofdstuk 4 – Aanvullende bepalingen inwonersparticipatie

Artikel [*9.*] *Ondersteuning inwonersparticipatie*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die aan het proces van inwonersparticipatie wil deelnemen.
2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Artikel [10.] Eindverslag inwonersparticipatie

[*1.*] Nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.
[*2. Het eindverslag bevat in elk geval:*
a. een beschrijving van het proces dat is gevolgd;
b. de uitkomsten van het proces;
c. een reactie op die uitkomsten waarbij beargumenteerd is aangegeven hoe het beleid naar aanleiding daarvan is aangepast; en
d. een evaluatie van het proces dat is gevolgd.]
[3. Als het college op grond van artikel 7, derde lid het plan heeft opgesteld, stelt het college ook het eindverslag op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.]

Hoofdstuk 5 – [Aanvullende bepalingen overheidsparticipatie OF Overheidsparticipatie]

Artikel [*11.*] Verzoek om overheidsparticipatie
1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een verzoek om overheidsparticipatie indienen.
2. Het verzoek bevat:
a. een omschrijving van de overheidsparticipatie die de indiener voor ogen heeft;
b. de reden dat de indiener het verzoek indient; en
c. het resultaat dat de indiener beoogt.
[***(3. De indiener van het verzoek geeft daarnaast in elk geval aan:***
a. wat de relevante betrokkenheid, kennis en ervaring van de indiener is;
b. welke kosten of middelen er volgens de indiener aan het verzoek verbonden zijn;
c. bij een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht hoe de indiener de kwaliteit en de uitvoering van de taak wil waarborgen; en
e. …..).]
[*4. De indiener maakt voor het verzoek gebruik van het door het college vastgestelde formulier.*]
[5.] Het college kan naar aanleiding van het verzoek aanvullende informatie opvragen.

[*Artikel* [*12.*] *Ondersteuning indiener verzoek overheidsparticipatie*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die een verzoek om overheidsparticipatie wil indienen of heeft ingediend.

2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Artikel [*13.*] Beoordeling verzoek overheidsparticipatie

1. Het college zendt een ingediend verzoek door aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op het verzoek te reageren en informeert de indiener hierover.

[*2. Als de gemeenteraad op het verzoek moet reageren, bereidt het college de reactie op het verzoek voor.*]

[**3.**] Onverminderd artikel 3, derde lid, wijst het bestuursorgaan een verzoek af als:

[**(a. het verzoek ziet op een taak waarvan de aard zich tegen toepassing van overheidsparticipatie verzet;**

b. het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid;

c. het verzoek niet voldoet aan de in artikel 12, derde lid gestelde eisen; of

d. ...)].

[*4. Het bestuursorgaan kan een verzoek om overheidsparticipatie afwijzen als:*

a. het bestuursorgaan van oordeel is dat de taak met de overheidsparticipatie niet beter wordt uitgevoerd of de kosten hoger zijn;

b. de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde als bedoeld in paragraaf 2.1.1.1 van de Aanbestedingswet 2012 uitkomt; of

c. ...].

[**5.**] Het bestuursorgaan reageert binnen [**(bijvoorbeeld vier)**] weken op het verzoek. Het bestuursorgaan kan deze termijn met [**(bijvoorbeeld vier)**] weken verdagen.

[**6.**] Het bestuursorgaan onderbouwt de reactie op het verzoek en maakt de reactie en de onderbouwing [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

Artikel [*14.*] Uitvoering overheidsparticipatie

Als het bestuursorgaan het verzoek om overheidsparticipatie toewijst, maakt het met de indiener afspraken over:

a. het proces, het resultaat en de looptijd van de overheidsparticipatie;

b. het budget en de financieringswijze van de overheidsparticipatie;

c. het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan gedurende het proces van de overheidsparticipatie;

d. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de overheidsparticipatie; en

e. de evaluatie van de overheidsparticipatie.

Hoofdstuk 6 – Slotbepalingen

[*Artikel* [*15.*] *Nadere regels college*
Het college kan over ***participatie*** OF ***inwonersparticipatie*** OF ***overheidsparticipatie*** *nadere regels vaststellen.*]

[*Artikel* [*16.*] *Hardheidsclausule*
Het bestuursorgaan kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan onderbouwt waarom het afwijkt.]

Artikel [*17.*] Intrekking oude verordening en overgangsrecht
1. De [**citeertitel oude verordening**] wordt ingetrokken.
2. De [**citeertitel oude verordening**] blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een [**participatieprocedure OF inspraakprocedure**] op grond van die verordening was gestart.

Artikel [*18.*] Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening [**naam gemeente en eventueel jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,

De griffier,

TOELICHTING

Algemeen deel

Aanleiding: Wet versterking participatie op decentraal niveau

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden (Stb. 2024, 203, hierna: de wet). Deze wet beoogt het draagvlak voor het beleid van gemeenten, en de uitvoering en evaluatie daarvan, te vergroten door inwoners hier een grotere rol in te geven. Volgens de memorie van toelichting is het, gezien de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, van belang dat gemeenten inwoners vroegtijdig en zorgvuldig betrekken bij vraagstukken.

Tegen die achtergrond voorziet de wet in de eerste plaats in een verbreding van de verplichtingen voor gemeenten. Gemeenten moeten inwoners op grond van de wet niet meer alleen bij de voorbereiding van beleid betrekken, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan (artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet). In de memorie van toelichting is bovendien opgemerkt dat inspraak lang niet het enige middel voor gemeenten is om inwoners bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming te betrekken. De wet beoogt in de tweede plaats dus dat gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening en dat zij daarin meer recht doen aan alle verschillende middelen die er voor participatie zijn.

Tot slot bevat de wet een bepaling over het uitdaagrecht. Uit artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet volgt dat gemeenten in de nieuwe participatieverordening niet alleen moeten voorzien in de wijze waarop gemeenten inwoners bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van gemeentelijk beleid betrekken, maar aan inwoners en maatschappelijke partijen ook de mogelijkheid moeten bieden zelf het initiatief te nemen. Geregeld is dat gemeenten in de participatieverordening de voorwaarden moeten bepalen waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van de gemeente kunnen uitvoeren. Dit betreft zowel het uitvoeren van de eigen taken van de gemeenten (artikel 150, derde lid, onder a), als het uitvoeren van de taken die aan de gemeenten in medebewind zijn gegeven (artikel 150, derde lid, onder b). Dit laatste voor zover dat niet in strijd is met de wet.

Invulling participatieverordening

In de wet is niet voorgeschreven welke middelen voor participatie gemeenten precies in hun participatieverordening moeten opnemen. Verder zijn gemeenten ook

vrij in de voorwaarden die zij aan de toepassing van het uitdaagrecht verbinden. Het is dus aan gemeenten om een afweging te maken hoe zij de participatieverordening precies in willen vullen. Bij die afweging zal in de eerste plaats aandacht moeten zijn voor de wensen die er binnen de gemeente, en onder de inwoners, ten aanzien van participatie zijn. Daarnaast zal een gemeente echter ook rekening moeten houden met de kosten of andere middelen die met de uitvoering van de verordening gemoeid zijn en wat de uitvoering van de verordening van de ambtelijke organisatie vraagt. Bijvoorbeeld als het aankomt op de houding en het gedrag, maar ook als het op de planning van besluitvormingsprocessen aankomt.

Dat hierin een zorgvuldige afweging wordt gemaakt is van groot belang, want de invulling die een gemeente aan de participatieverordening geeft, heeft gevolgen voor de verwachtingen die de inwoners en de maatschappelijke partijen van de gemeente hebben. Als een participatieverordening uiteindelijk niet uitvoerbaar is, bijvoorbeeld vanwege de kosten en ambtelijke capaciteit die de uitvoering vraagt, dan betekent dit dat die verwachtingen waarschijnlijk niet worden waargemaakt en dat heeft ook gevolgen voor het vertrouwen van inwoners en maatschappelijke partijen in de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder.

Tegen die achtergrond is er in deze verordening in de eerste plaats voor gekozen om de kennis en ervaring van de inwoners, organisaties en andere belanghebbenden binnen de gemeente zoveel mogelijk te benutten en dit ook in alle stappen van het beleidsproces te doen. Vanaf het bepalen van de agenda tot aan de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid. In deze verordening zijn daartoe de spelregels voor inwonersparticipatie opgenomen. Dat wil zeggen dat het gaat om een kader voor de wijze waarop inwoners, organisaties en andere belanghebbenden op initiatief van de gemeente bij het beleidsproces worden betrokken. [**Verder biedt de verordening ruimte aan het uitdaagrecht. Er zijn in de verordening voorwaarden opgenomen waaronder de gemeente het uitdaagrecht toepast en de verordening voorziet ook in een procedure bij het indienen van een verzoek daartoe.**

OF

Verder is er een wens om ook initiatieven vanuit inwoners en maatschappelijke partijen zoveel mogelijk te omarmen. Daartoe wordt ook overheidsparticipatie, dus

de situatie waarin de gemeente op initiatief van inwoners en maatschappelijke partijen wordt betrokken bij plannen die inwoners en maatschappelijke partijen hebben, in de verordening gefaciliteerd. Onderdeel van die overheidsparticipatie is ook het uitdaagrecht zoals dat vanaf 1 januari 2025 in de Gemeentewet verankerd is. Er zijn in de verordening voorwaarden opgenomen waaronder overheidsparticipatie plaats kan vinden en de verordening voorziet ook in een procedure bij het indienen van een verzoek daartoe.]

Daarbij wordt nog opgemerkt dat de burgemeester, op grond van artikel 170, eerste lid, onderdeel a en c, van de Gemeentewet, een zorgplicht heeft. Hij moet toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie zijn betrokken en de kwaliteit van procedures op het vlak van participatie.

Aansprakelijkheid en aanbesteding

Benadrukt wordt dat het bij de toepassing van het uitdaagrecht van belang is om rekening te houden met bepaalde juridische aspecten. Dat betreft in elk geval het aanbestedings- en aansprakelijkheidsrecht.

Voor de verhouding tussen het uitdaagrecht en het aanbestedingsrecht geldt dat er in de memorie van toelichting bij de wet is opgemerkt dat gemeenten, ook bij de toepassing van het uitdaagrecht, de aanbestedingsregels moeten naleven. Kortom, het uitdaagrecht zet het aanbestedingsrecht niet opzij. Er zijn echter wel mogelijkheden om het uitdaagrecht binnen de context van het aanbestedingsrecht te stimuleren. Zo kan een gemeente de aanbesteding op het uitdaagrecht laten aansluiten. Hoe dit precies vorm moet krijgen zal per geval moeten worden bepaald.

Voor de verhouding tussen het uitdaagrecht en het aansprakelijkheidsrecht is van belang dat de gemeente in bepaalde gevallen een risicoaansprakelijkheid heeft en dat die aansprakelijkheid niet kan worden overgedragen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het uitdaagrecht ziet op het inrichten of onderhouden van de openbare ruimte of het gebruik van gebouwen van de gemeente. Als de gemeente een risicoaansprakelijkheid heeft, dan is het ook aan de gemeente om de risico’s zoveel mogelijk te beperken. Dit vereist dat de gemeente hier in het kader van het

uitdaagrecht met de inwoners of maatschappelijke partijen afspraken over maakt. Wat moeten de betrokken partijen doen om bepaalde risico's te verkleinen?

Welke maatregelen nodig zijn en wat daarin van de inwoners en maatschappelijke partijen mag worden verwacht, is erg afhankelijk van waar het uitdaagrecht precies op ziet. Ook hier geldt dus dat per geval zal moeten worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de verordening is een bepaling opgenomen waarin is vastgelegd dat de gemeente met de inwoners en maatschappelijke partijen afspraken maakt over de uitvoering van de gemeentelijke taak. En ook wat de gevolgen zijn als de afspraken niet worden nagekomen.

Participatie op grond van de andere wetten, zoals de Omgevingswet
In bepaalde gevallen geeft de wet nadere handvaten voor participatie. In die gevallen is deze verordening niet van toepassing. Een relevant voorbeeld van een geval waar de participatieverordening zich niet voor leent is de omgevingsvergunning in de Omgevingswet. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is namelijk niet het bevoegd gezag, maar de aanvrager aan zet en daarnaast is participatie op grond van de Omgevingswet in beginsel niet verplicht voor de aanvrager.

Variant 1 – Inwonersparticipatie en uitdaagrecht

Artikelsgewijs

<u>Artikel 1. Definities</u>

Beleid

Het begrip beleid ziet op het beleid van een bestuursorgaan in brede zin, hieronder vallen ook projecten, programma's en plannen. Bij beleid gaat het niet om het nemen van concrete besluiten of maatregelen, maar om het beleid waarop deze besluiten of maatregelen kunnen worden gebaseerd. Daarbij omvat het begrip niet alleen het vaststellen van beleid, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan.

Inwonersparticipatie

In de verordening zijn alle vormen van participatie waarbij de gemeente het initiatief neemt om inwoners [*en ondernemers*] bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid te betrekken, onder het begrip inwonersparticipatie geschaard. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels.

Maatschappelijke partijen

Op grond van de wet kunnen ook maatschappelijke partijen om toepassing van het uitdaagrecht vragen. In de wet is echter geen definitie van dit begrip opgenomen. Het is dus aan de gemeente om deze groep af te bakenen. In deze verordening is ervoor gekozen de nadruk te leggen op de lokale binding. Onder maatschappelijke partijen vallen organisaties die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in de gemeente te leveren, ongeacht de rechtsvorm waarin deze zijn georganiseerd. [*Sociale ondernemingen* OF *ondernemingen zonder winstoogmerk* OF *ondernemingen die geen winst uitkeren kunnen daar ook onder vallen als zij een lokale binding hebben. Ondernemers in algemene zin echter niet. Er moet een maatschappelijke component zijn.*] Er kan bij maatschappelijke partijen onder meer worden gedacht aan lokale verenigingen of stichtingen, woongroepen, buurtpreventieteams, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Uitdaagrecht

Voor de definitie van uitdaagrecht is aangesloten bij artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek doen om gemeentelijke taken over te nemen.

Artikel 2. Reikwijdte
Uitgangspunt in de verordening is dat de bestuursorganen binnen de gemeente, elk ten aanzien van hun eigen taken en bevoegdheden, bepalen of inwonersparticipatie plaatsvindt en of het mogelijk is het uitdaagrecht toe te passen. Dit vanzelfsprekend behoudens die gevallen waarin de wet tot participatie of toepassing van het uitdaagrecht verplicht. [*Hier is aan toegevoegd dat bij het vaststellen of wijzigen van bepaalde kerninstrumenten uit de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's, ook zoveel mogelijk de verordening wordt gevolgd. Dit om er geen enkel misverstand over te laten bestaan dat, voor zover de toepassing van de verordening op grond van de Omgevingswet niet uitgesloten of beperkt is (zie de passage over participatie bij omgevingsvergunningen in het algemeen deel van de toelichting), deze verordening leidend is.*]

Vervolgens is hier een aantal uitzonderingen op geformuleerd. [**(Dit is bijvoorbeeld aan de orde als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, maar ook als er voor het bestuursorgaan heel weinig ruimte is gelaten om (beleids)keuzes te maken of als het interne en bestuurlijke aangelegenheden van de gemeente betreft. In die gevallen heeft inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht geen toegevoegde waarde.)**] Opmerking verdient dat terughoudend met de uitzonderingsgronden moet worden omgegaan en dat er steeds aandacht moet zijn voor het feit dat participatie zich niet alleen over de voorbereiding, maar ook over de uitvoering en evaluatie uitstrekt. Als participatie bij de voorbereiding geen toegevoegde waarde heeft, geldt dat niet noodzakelijkerwijs ook voor de uitvoering of evaluatie. Als er een beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan en er van inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht wordt afgezien, dan moet dat worden onderbouwd.

Hoofdstuk 2 – Inwonersparticipatie
Dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op inwonersparticipatie. Het derde hoofdstuk gaat specifiek op toepassing van het uitdaagrecht in.

Artikel 3. Plan voor inwonersparticipatie
In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de inwonersparticipatie moet opstellen. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie. [*Benadrukt is dat het plan in lijn*

moet zijn met het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid.] [*Verder zijn de elementen opgenomen die in ieder geval in het participatieplan moeten staan.*] Het plan kan in overleg met inwoners en maatschappelijke partijen worden opgesteld. De vorm van een participatieplan is vrij. Het plan kan onderdeel zijn van een voordracht, projectplan of beleidsstuk, maar ook een losstaand document is mogelijk. Van belang is vooral dat inzichtelijk is waar het participatieplan te vinden is en het duidelijkheid biedt. [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

Artikel 4. Inspraak

Een bestuursorgaan kan op grond van de verordening inspraak verlenen, ook als de wet daartoe niet verplicht. Inspraak kan eventueel naast een andere vorm van participatie plaatsvinden. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze afdeling is in beginsel van toepassing als inspraak wordt verleend. Het bestuursorgaan kan hier echter van afwijken en een andere inspraakprocedure vaststellen.

Voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt dat het doel is om zorgvuldige besluitvorming te waarborgen, de uitkomsten hiervan te legitimeren, de rechten en belangen van burgers te beschermen en beleid met andere overheden te coördineren. De procedure voorziet daartoe in de wijze waarop een bestuursorgaan ontwerpbesluiten ter inzage moet leggen, hoe belanghebbenden hierop kunnen reageren en hoe bestuursorganen met deze reacties moeten omgaan. Zo moeten belanghebbenden zowel schriftelijk als mondeling kunnen reageren en moet de termijn voor de reactie minimaal zes weken bedragen. Dit geldt dus ook als afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op inspraak wordt toegepast.

Artikel 5. Eindverslag inwonersparticipatie

Op grond van dit artikel moet het bestuursorgaan, nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden, een eindverslag daarvan opstellen. Dit eindverslag kan worden opgenomen in een losstaand document, maar het kan ook een onderdeel van een voordracht of een passage in een brief zijn. [*Hierbij is een aantal elementen opgesomd die in elk geval een plaats moeten krijgen in het verslag.*] [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het verslag zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

Het ligt overigens voor de hand om degenen die hebben deelgenomen aan de inwonersparticipatie het eindverslag toe te sturen. Als dat mogelijk is, kan het verder raadzaam zijn om de deelnemers ook bij het opstellen van het eindverslag te betrekken. Het eindverslag wordt openbaar gemaakt.

Hoofdstuk 3 – Uitdaagrecht
Dit hoofdstuk gaat specifiek over toepassing van het uitdaagrecht. Het tweede hoofdstuk bevat de bepalingen die alleen op inwonersparticipatie zien.

Artikel 6. Verzoek om toepassing uitdaagrecht
Toepassing van het uitdaagrecht begint, ongeacht het bestuursorgaan dat bevoegd is, met een verzoek aan het college. Hiervoor is gekozen zodat het indienen van een verzoek laagdrempelig is en ook centraal ontvangen wordt. In het verzoek moet in ieder geval de uit te voeren taak omschreven worden, de reden waarom de indiener deze taak wil overnemen en het resultaat dat de indiener met het overnemen van de taak wil bereiken. [*Daarbij levert de indiener ook specifieke informatie aan met betrekking tot de uitvoering van de over te nemen taak.* ***(Denk aan informatie over de kosten of andere middelen die daarmee gemoeid zijn)***]. [*Voor het indienen van het verzoek is een formulier ontwikkeld. Dit moet het indienen van een verzoek om overheidsparticipatie vergemakkelijken.*] Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht te reageren of het verzoek niet compleet is, kan het college deze informatie opvragen. Het ligt voor de hand dat het college dan met de indiener in gesprek gaat.

[*Artikel 7. Ondersteuning indiener verzoek toepassing uitdaagrecht*
Het college zorgt voor laagdrempelige ondersteuning bij het opstellen van een verzoek en het uitvoeren van de taak. Dit om ervoor te zorgen dat het voor alle inwoners mogelijk is een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht te doen. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een (buurt)loket.]

Artikel [*8.*] Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht
Het college neemt alle verzoeken om toepassing van het uitdaagrecht in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan. [*Het bevoegde bestuursorgaan moet het verzoek onder bepaalde omstandigheden afwijzen. In dat verband is een aantal uitzonderingsgronden opgesomd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Verder is*

er een aantal omstandigheden genoemd waaronder het bestuursorgaan het verzoek kan afwijzen. Het is dan aan het bestuursorgaan om een afweging te maken welke belangen zwaarder wegen.] In het artikel is ook een termijn opgenomen waarbinnen op het verzoek moet worden gereageerd. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen en ook openbaar maken.

Artikel [*9.*] Uitvoering taak

Als het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan afspraken met de indiener over de uitvoering van de taak en ook welke stappen er volgen als de afspraken niet worden nagekomen. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

[*Artikel* [*10.*] *Participatieparagraaf*

Doel van dit artikel is dat de gemeentebegroting inzichtelijk maakt welke ambities er voor dat begrotingsjaar ten aanzien van participatie zijn [*en dat het jaarverslag van de gemeente inzichtelijk maakt hoe de participatieprocessen verlopen zijn en wat er dus van de ambities terecht gekomen is*]. *In het verlengde daarvan kan de gemeenteraad middels de paragraaf in de gemeentebegroting een budget aan participatie koppelen* [*en middels de paragraaf in het jaarverslag nadere kaders stellen*]. *Dit biedt de gemeenteraad mogelijkheden om op participatie te sturen.*]

[*Artikel* [*11.*] *Nadere regels college*

Het college heeft de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen en bepaalde artikelen uit de verordening dus nader uit te werken.]

[*Artikel* [*12.*] *Hardheidsclausule*

Om maatwerk te garanderen en onevenredig bezwarende uitkomsten van de toepassing van deze verordening te voorkomen, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan moet wel onderbouwen waarom het afwijkt.]

Variant 2 – Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Artikelsgewijs

Artikel 1. Definities

Beleid

Het begrip beleid ziet op het beleid van een bestuursorgaan in brede zin, hieronder vallen ook projecten, programma's en plannen. Bij beleid gaat het niet om het nemen van concrete besluiten of maatregelen, maar om het beleid waarop deze besluiten of maatregelen kunnen worden gebaseerd. Daarbij omvat het begrip niet alleen het vaststellen van beleid, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan.

Inwonersparticipatie

In de verordening zijn alle vormen van participatie waarbij de gemeente het initiatief neemt om inwoners [*en ondernemers*] bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid te betrekken, onder het begrip inwonersparticipatie geschaard. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels.

Maatschappelijke partijen

Op grond van de wet kunnen ook maatschappelijke partijen om toepassing van het uitdaagrecht vragen. In de wet is echter geen definitie van dit begrip opgenomen. Het is dus aan de gemeente om deze groep af te bakenen. In deze verordening is ervoor gekozen de nadruk te leggen op de lokale binding. Onder maatschappelijke partijen vallen organisaties die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in de gemeente te leveren, ongeacht de rechtsvorm waarin deze zijn georganiseerd. [*Sociale ondernemingen* OF *ondernemingen zonder winstoogmerk* OF *ondernemingen die geen winst uitkeren kunnen daar ook onder vallen als zij een lokale binding hebben. Ondernemers in algemene zin echter niet. Er moet een maatschappelijke component zijn.*] Er kan bij maatschappelijke partijen onder meer worden gedacht aan lokale verenigingen of stichtingen, woongroepen, buurtpreventieteams, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Overheidsparticipatie

Dit begrip is de tegenhanger van het begrip inwonersparticipatie en omvat alle vormen van participatie waarbij inwoners en maatschappelijke partijen het initiatief

nemen. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels. Onder overheidsparticipatie valt ook het uitdaagrecht.

Participatie
Omdat insteek van de verordening is zowel inwonersparticipatie als overheidsparticipatie te omarmen en te faciliteren, is ook een overkoepelend begrip voor inwoners- en overheidsparticipatie opgenomen. Dit brengt tot uitdrukking dat het in beginsel niet uitmaakt of het initiatief voor de participatie bij de gemeente of bij de inwoners en maatschappelijke partijen ligt. De samenwerking staat voorop.

Uitdaagrecht
Voor de definitie van uitdaagrecht is aangesloten bij artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek doen om gemeentelijke taken over te nemen.

Hoofdstuk 2 - Kaders en uitgangspunten
Dit hoofdstuk bevat de kaders en uitgangspunten die in het algemeen voor alle vormen van participatie gelden. Dit omvat zowel inwonersparticipatie, waaronder ook inspraak, als overheidsparticipatie, waaronder ook het uitdaagrecht.

[*Artikel 2. Doelstelling*
Deze verordening biedt kaders en voorwaarden voor samenwerking tussen inwoners, maatschappelijke partijen, bestuursorganen en gemeenteambtenaren. Een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking is dat duidelijk is wat partijen over en weer van elkaar mogen verwachten en dat dus bewuste keuzes worden gemaakt in het doel en de vorm van participatie. Het doel van de verordening zoals dat in dit artikel is omschreven, biedt een kader bij het maken van die keuzes.]

Artikel [*3.*] Reikwijdte
Uitgangspunt in de verordening is dat de bestuursorganen binnen de gemeente, elk ten aanzien van hun eigen taken en bevoegdheden, bepalen of participatie plaatsvindt. Dit vanzelfsprekend behoudens die gevallen waarin de wet tot participatie verplicht. [*Hier is aan toegevoegd dat bij het vaststellen of wijzigen van bepaalde kerninstrumenten uit de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's ook zoveel mogelijk de verordening wordt gevolgd. Dit om er geen enkel misverstand over te laten bestaan dat, voor zover de*

toepassing van de verordening op grond van de Omgevingswet niet uitgesloten of beperkt is (zie de passage over participatie bij omgevingsvergunningen in het algemeen deel van de toelichting), deze verordening leidend is.]

Vervolgens is hier een aantal uitzonderingen op geformuleerd. [**(Dit is bijvoorbeeld aan de orde als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, maar ook als er voor het bestuursorgaan heel weinig ruimte is gelaten om (beleids)keuzes te maken of als het interne en bestuurlijke aangelegenheden van de gemeente betreft. In die gevallen heeft participatie geen toegevoegde waarde.)**] Opmerking verdient dat terughoudend met de uitzonderingsgronden moet worden omgegaan en dat er steeds aandacht moet zijn voor het feit dat participatie zich niet alleen over de voorbereiding, maar ook over de uitvoering en evaluatie uitstrekt. Als participatie bij de voorbereiding geen toegevoegde waarde heeft, geldt dat niet noodzakelijkerwijs ook voor de uitvoering of evaluatie. Als er een beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan en er van participatie wordt afgezien, dan moet dat worden toegelicht.

[*Artikel* [*4.*] *Zorgplicht bestuursorgaan*

Op bestuursorganen rust de taak om participatie zoveel mogelijk te faciliteren en ook de juiste verwachtingen over het doel en de vorm van de participatie te scheppen. Daarom is in de verordening expliciet een zorgplicht voor bestuursorganen opgenomen. [***(Zo moeten bestuursorganen ervoor zorgen dat inwoners en maatschappelijke partijen worden betrokken als alle opties nog open liggen en dat inzichtelijk is hoe een proces van participatie verloopt. Verder moet alle benodigde informatie openbaar zijn en moet steeds kenbaar zijn wat de stand van zaken is. Bovendien bevat de verordening een verplichting om duidelijk te maken waar inwoners en maatschappelijke partijen met vragen en klachten terecht kunnen. Het ligt voor de hand daarvoor een ambtelijk contactpersoon aan te wijzen.)***]

[*Artikel* [*5.*] *Participatieparagraaf*

Doel van dit artikel is dat de gemeentebegroting inzichtelijk maakt welke ambities er voor dat begrotingsjaar ten aanzien van participatie zijn en dat het jaarverslag van de gemeente inzichtelijk maakt hoe de participatieprocessen verlopen zijn en wat er dus van de ambities terecht gekomen is. In het verlengde daarvan kan de gemeenteraad middels de paragraaf in de gemeentebegroting een budget aan

participatie koppelen en middels de paragraaf in het jaarverslag nadere kaders stellen. Dit biedt de gemeenteraad mogelijkheden om middels de begroting en het jaarverslag op participatie te sturen.]

[*Artikel* [*6.*] *Experimenteerprogramma*

Om de ontwikkeling van participatie te bevorderen, is bepaald dat het college elke twee jaar een programma vaststelt waarin is uitgewerkt hoe de gemeente met participatie wil gaan experimenteren. Dit biedt ruimte om na te gaan hoe de processen rond participatie verlopen zijn, welke lessen daaruit zijn te trekken en wat er nodig is om participatie verder te verbreden en te verdiepen. In het programma wordt onder andere vastgelegd welke verschillende participatievormen het college wil gaan uitproberen en welke specifieke doelgroepen het college wil bereiken. Bij experimenten met nieuwe vormen van participatie heeft het overigens de voorkeur om te verkennen of hier ook samenwerking mogelijk is met inwoners en organisaties, zodat ook hun kennis en kwaliteiten kunnen worden benut. Datzelfde geldt voor het opstellen van het experimenteerprogramma. Ook bij het opstellen van het programma kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een rol krijgen. Zij kunnen bijvoorbeeld de gelegenheid krijgen voorstellen voor nieuwe participatievormen te doen. [*Het college legt het experimenteerprogramma ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor zodat de gemeenteraad ook ten aanzien van participatie invulling kan geven aan zijn kaderstellende rol*].]

*Hoofdstuk 3 – [***Inwonersparticipatie** OF ***Participatie****]*

Dit hoofdstuk gaat specifiek over toepassing van [**inwonersparticipatie OF participatie**].

Artikel [*7.*] Plan voor [**Inwonersparticipatie OF Participatie**]

In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de [**inwonersparticipatie OF participatie**] moet opstellen. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie. [*Benadrukt is dat het plan in lijn moet zijn met het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid.*] [*Verder zijn de elementen opgenomen die in ieder geval in het participatieplan moeten staan.*] Het plan kan in overleg met inwoners en maatschappelijke partijen worden opgesteld.

[*Wat betreft de te kiezen vorm van participatie is aangesloten bij de participatieladder waarbij elke trap op de ladder meer invloed op de besluitvorming betekent.*] De vorm van een participatieplan is vrij. Het plan kan onderdeel zijn van een voordracht, projectplan of beleidsstuk, maar ook een losstaand document is mogelijk. Van belang is vooral dat inzichtelijk is waar het participatieplan te vinden is en het duidelijkheid biedt. [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

Artikel [*8.*] Inspraak

Een bestuursorgaan kan op grond van de verordening inspraak verlenen, ook als de wet daartoe niet verplicht. Inspraak kan eventueel naast een andere vorm van participatie plaatsvinden. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze afdeling is in beginsel van toepassing als inspraak wordt verleend. Het bestuursorgaan kan hier echter van afwijken en een andere inspraakprocedure vaststellen.

Voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt dat het doel is om zorgvuldige besluitvorming te waarborgen, de uitkomsten hiervan te legitimeren, de rechten en belangen van burgers te beschermen en beleid met andere overheden te coördineren. De procedure voorziet daartoe in de wijze waarop een bestuursorgaan ontwerpbesluiten ter inzage moet leggen, hoe belanghebbenden hierop kunnen reageren en hoe bestuursorganen met deze reacties moeten omgaan. Zo moeten belanghebbenden zowel schriftelijk als mondeling kunnen reageren en moet de termijn voor de reactie minimaal zes weken bedragen. Dit geldt dus ook als afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op inspraak wordt toegepast.

[*Artikel* [*9.*] *Ondersteuning participatie*

Het college biedt laagdrempelige ondersteuning aan de degenen die aan de participatie willen deelnemen of een verzoek om participatie hebben ingediend. Dit om ervoor te zorgen dat dit voor alle inwoners mogelijk is. De ondersteuning kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een (buurt)loket.]

*Hoofdstuk 4 – [**Inwonersparticipatie** OF **Aanvullende bepalingen inwonersparticipatie**]*

Dit hoofdstuk bevat [*aanvullende]* bepalingen specifiek voor inwonersparticipatie.

[*Artikel* [*10.*] *Eindverslag inwonersparticipatie*

Het bestuursorgaan moet een eindverslag van de inwonersparticipatie opstellen dat een compleet overzicht geeft van het inwonersparticipatieproces. [*In het verslag moeten in elk geval het proces, de reacties en de uitkomsten van de participatie worden beschreven. Het is genoeg om kort te beschrijven wat mensen hebben gezegd en wie dat heeft gedaan. In de eindfase van de participatie moet het bestuursorgaan ook laten weten wat er met de uitkomsten van de participatie is gedaan.*] *Het eindverslag kan worden opgenomen in een losstaand document, maar het kan ook een onderdeel van een voordracht of een passage in een brief zijn. Het ligt voor de hand om degenen die hebben geparticipeerd het eindverslag toe te sturen. Als dat mogelijk is, is het raadzaam om de deelnemers van het participatietraject ook bij het opstellen van het eindverslag te betrekken. Het eindverslag wordt openbaar gemaakt.*] [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het verslag zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

*Hoofdstuk 5 – [**Overheidsparticipatie** OF **Aanvullende bepalingen overheidsparticipatie**]*

Dit hoofdstuk bevat specifieke bepalingen met betrekking tot overheidsparticipatie.

Artikel [*11.*] *Verzoek om overheidsparticipatie*

Overheidsparticipatie begint, ongeacht het bestuursorgaan dat bevoegd is, met een verzoek aan het college. Hiervoor is gekozen zodat het indienen van een verzoek laagdrempelig is en ook centraal ontvangen wordt. In het verzoek moet in ieder geval de overheidsparticipatie beschreven worden die de indiener voor ogen heeft, de reden waarom de indiener dit voor ogen heeft en het resultaat dat de indiener wil bereiken. [*Daarbij levert de indiener ook specifieke informatie aan met betrekking tot de uitvoering van de over te nemen taak.* ***(Denk aan informatie over de kosten of andere middelen die daarmee gemoeid zijn)***]. [*Voor het indienen van het verzoek is een formulier ontwikkeld. Dit moet het indienen van een verzoek om overheidsparticipatie vergemakkelijken.*] Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek te reageren of het verzoek niet compleet is, kan het college deze informatie opvragen. Het ligt voor de hand dat het college dan met de indiener in gesprek gaat.

[*Artikel* [*12.*] *Ondersteuning indiener verzoek overheidsparticipatie*

Het college biedt laagdrempelige ondersteuning aan indieners van een overheidsparticipatieverzoek. Dit om ervoor te zorgen dat het indienen van een dergelijk verzoek voor alle inwoners mogelijk is. De ondersteuning kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een (buurt)loket.]

Artikel [*13.*] Beoordeling verzoek overheidsparticipatie

Het college neemt alle verzoeken om overheidsparticipatie in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan. *Het bevoegde bestuursorgaan moet het verzoek onder bepaalde omstandigheden afwijzen. In dat verband is een aantal uitzonderingsgronden opgesomd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Verder is er een aantal omstandigheden genoemd waaronder het bestuursorgaan het verzoek kan afwijzen. Het is dan aan het bestuursorgaan om een afweging te maken welke belangen zwaarder wegen.*] In het artikel is ook een termijn opgenomen waarbinnen op het verzoek moet worden gereageerd. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen en ook openbaar maken.

Artikel [*14.*] Uitvoering overheidsparticipatie

Als het verzoek om overheidsparticipatie wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan met de indiener afspraken over de overheidsparticipatie en ook over de stappen die volgen als de afspraken niet worden nagekomen. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

Hoofdstuk 6 – Slotbepalingen

[*Artikel* [*15.*] *Nadere regels college*

Het college heeft de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen en bepaalde artikelen uit de verordening dus nader uit te werken.]

[*Artikel* [*16.*] *Hardheidsclausule*

Om maatwerk te garanderen en onevenredig bezwarende uitkomsten van de toepassing van deze verordening te voorkomen, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan moet wel onderbouwen waarom het afwijkt.]